

• 经济学研究 •

黑格——西蒙斯准则与我国个人所得税制度的完善

任力平

(厦门大学 财政系, 福建 厦门 361005)

[摘要] 黑格—西蒙斯准则提出了收入所得的标准化定义, 给个人所得税的完善提供了理论依据。本文认为, 改革开放以来, 我国出现了收入差距拉大、贫富悬殊的现象, 但个人所得税没有充分发挥调节和公平的作用。因此, 应该按照黑格—西蒙斯准则对收入所得进行完善。具体采取统一城乡税制、扩大税基、细化扣除项目和标准以及促进个人收入货币化、规范化和信用化等措施, 以缓解和遏制日益扩大的收入差距的矛盾。

[关键词] 黑格—西蒙斯准则; 个人所得税制; 附加福利; 二元经济;

[中图分类号] F810.422 [文献标识码] A [文章编号] 1005-3492(2003)06-0081-04

近几年来, 我国收入差距存在扩大的趋势。在国际上, 通常使用基尼系数来反映和衡量收入分配的差距, 其值介于 0 与 1 之间, 数值越大, 反映社会成员之间的收入差距越大, 反之, 就越小。基尼系数在 0.3 以下为平均状态, 在 0.3~0.4 之间是正常或合理状态; 超过 0.4 属于差距过大, 属于警戒状态, 达到 0.6 则属于社会随时可能发生动乱的危险状态。我国 1980 年城乡居民收入差距的基尼系数为 0.3, 1988 年为 0.382, 1994 年为 0.434, 1998 年为 0.456, 1999 年为 0.457, 2000 年为 0.458¹。以上资料显示, 我国的收入分配差距已经进入了国际警戒线。一方面, 由于市场经济其自身固有的机制会强力地推动个人在收入上出现差距。另一方面, 当前的收入差距很多是由地位、权力、走私、倒卖、掠夺、垄断等原因造成的。因此, 个人所得税就成为政府在市场经济外部对市场造成的收入差距进行调控的强有力的手段。然而由于在市场经济建立的同时, 与之配套的公共财政体制还未真正确立, 尤其是个人所得税的不完善, 没有能够有效地遏制收入差距扩大、减缓社会收入分配不公的矛盾。对于应税所得的确定, 是个人所得税制的关键问题, 它关系到个人所得税能否真正发挥收入调节的作用、体现公平与效率的原则。到底哪些收入应列入应税范围, 哪些收入应排除在外, 各国的个人所得税制度规定各不相同。那么是否存在一个判断的标准呢? 理论上, 或者说是标准的个人所得税的税基是什么呢? 在西方国家, 通常以黑格—西蒙斯准则作为判断的标准。

一、黑格——西蒙斯准则的含意: 税收公平与税收效率

所得是一个复杂的概念。在理论文献中, 所得的定义多种多样, 还没有一个被全面接受。但就个人所得而言, 黑格 (Haig) 和西蒙斯 (Simons) 提出的定义影响最大^④。他们给出了个人收入的一个定义, 这个定义通常又被称为黑格—西蒙斯准则 (Haig-Simons Principle, H-S)。其含意是: 收入是个人在一个时期内消费权力的净增加的货币价值, 等于个人在该时期内实际的消费再加上财富净增加额。这里必须将财富净增加额—储蓄也计入收入, 因为它代表着潜在消费的增长。H-S 准则包含了使消费潜在增加的一切财富, 而不管消费是否上升, 也不管消费是以什么形式进行的。与此同时, H-S

准则意味着个人消费潜力的任何下降都必须在决定收入的过程中被减去。因此, H-S 准则的个人收入所得税的税基是个人收入净额。(哈维·罗森, 1999)

按照 H-S 准则, 就以美国个人所得税为例, 包括在个人收入所得税中的收入项目有: 工资、薪金、商业利润、租金、版税、红利和利息等。其他一些项目还有: 雇主对雇员养老金与其他退休计划的支出; 雇主对雇员的保险支付; 转移支付, 包括社会保障退休金、失业补助以及对有儿童的家庭的资助等; 资本得利; 实物形式的收入等等。

如果一个国家想以 H-S 准则来构建自己的个人所得税制的基础, 存在以下困难: 一是收入测度必须减去挣得该收入过程中所花费的支出; 二是测度资本得利是一件十分困难的事, 尤其是当它们还未实现时; 三是从耐用消费品中获得的收入不能直接进行观察; 四是估算实物的收入是十分困难的。

H-S 准则是一个理想化的收入标准, 要全面达到是不可能的。但它给政策制定者的最大启示是: 收入应该被定义得尽可能地宽, 对于一个人收入的所有财源都应该按同样的税率进行征税。它给我们在制定和完善个人所得税制度时提供了一个参照物: 一是该准则召唤着公平的观念。税收的公平原则认为收入水平相同的人应该纳同样的税, 因此, 按照 H-S 准则, 收入的所有来源就必须被包括进税基之中, 否则, 两个相同的纳税能力的人必然面临不同的纳税义务。二是 H-S 准则揭示了税收的效率原则。H-S 准则对任何收入都公平对待, 从而不会对纳税人的经济行为产生扭曲, 保持中性。因此, 有必要进一步探讨税收的公平和效率原则。

第一, 税收的公平原则。税收的公平原则是多层次的, 它包含以下几个方面的内容: 一是税收负担的公平。即税收负担与纳税人的条件是否相一致。其中的横向公平是指同等经济条件的纳税人享受同等的税收待遇, 有同等支付能力的人同等纳税。纵向公平是指对不同经济地位的人实行差别待遇, 收入高的人多负担税收, 收入少的人少负担税收, 以抑制经济地位高的人而照顾经济地位低的人。二是税收的经济公平。它考虑的是如何通过课税机制建立起经济利益主体之间

平等竞争的条件和环境, 如何通过有效的途径将国家经费在社会成员之间进行合理的分配, 不使一部分社会成员感到负担沉重, 另一部分社会成员感觉不到负担或负担很轻。这属于“机会”平等。三是税收的社会公平, 就是要解决“起跑线”的不公平问题。即通过累进税制对收入和财产进行再分配, 力图使财产和收入在社会成员之间的分配趋于一定程度的均等。这属于“结果”平等。

第二, 税收的效率原则。是指税制的运行不应该扭曲经济行为而应该保持中性, 税收的课征应该尽可能避免造成纳税人的额外负担。也就是税收对纳税人劳动/ 闲暇、消费/ 储蓄、生产/ 消费等方面的选择不因征税而受到影响, 不影响征税范围内的资源配置。税收中性衡量的标准是税收超额负担最小化。在政府征税的情况下, 个人的经济行为会因税收的存在而受到影响, 由税收导向的经济行为及由此所引起的资源配置, 必然带来效率的损失。所以, 如何在维持一定的政府税收收入的前提下, 使税制设置所形成的效率损失达到最小。国家征税会在两个方面给社会带来超额负担: 一是资源配置方面的负担。征税在增加政府方面的支出的同时, 另一方面又减少私人部门的支出, 若因征税而导致私人经济利益损失大于因征税而导致增加的社会经济利益, 即会发生税收在资源配置方面的额外负担。二是经济机制运行方面的额外负担。若因征税对市场经济运行发生了不良影响, 干扰了私人消费和生产的最佳决策, 同时相对价格和个人行为方式随之变更, 即会发生税收在经济运行机制方面的额外负担。应该说, H-S 准则直接体现了税收的公平和效率原则的基本内涵。而以此标准来衡量我国目前的个人所得税制, 仍有许多地方需要尽快加以完善。

二、我国个人所得税制度有悖于税收公平和效率的各种表现

(一) 城乡二元税制导致居民个人税负不均

二元经济(dual economy) 结构是指发展中国家经济中存在的大量不均衡甚至尖锐对立的现象。我国经济呈现出了较为明显的二元经济的特征。二元税制结构是二元经济在税制上的具体体现, 其特征是: 城乡税制的割裂, 税收调控机制的不完善和税收公平原则的严重扭曲, 导致的结果就是城市居民和农村居民税负的差异。农村居民所缴纳的各种税费大致可以分为四个部分: 一是农业各税, 包括农牧业税、契税、农业特产税、耕地占用税和屠宰税等; 二是“三提”(公益金、公积金和村行政管理费)、“五统”(教育附加费、计划生育、民兵训练、地方通讯和优抚收费); 三是义务工负担; 四是各种名目的摊派和集资。以上为中国农民每年总的经济负担。据有关专家测算, 在 1500~ 2000 亿元左右, 人均负担 190~ 250 元。农村居民所缴纳的各种税费, 无论是从征收依据上看, 还是从用途来看, 实际上都可以看作是一种变相的个人收入所得税。由于种植业, 尤其是在贫困地区, 经常不能收回成本, 有时无法达到起征点, 仍然要对其收入征收所得税, 而且没有考虑必要的成本投入的扣除。相比之下, 城镇居民每月收入达不到

800 元就不用缴纳任何税收。

项目 年份	全国城乡居民年人均可支配收入(元/人)			全国城乡居民年储蓄余额(亿元)		
	城镇	农村	倍数	城镇	农村	倍数
1996	4838	1926	2.51	30850.2	7670.6	4.02
1997	5160	2090	2.47	37147.6	9132.2	4.07
1998	5425	2162	2.51	42966.4	10441	4.12
1999	5854	2210	2.65	48404.6	11217.3	4.32
2000	6280	2253	2.79	51977.1	12355.3	4.21
平均	5511.4	2128.2	2.59	42269.18	10163.28	4.15

(以上数据来自于《中国统计年鉴 2001》和《中国金融年鉴 2001》)

上面的数据显示, 1996 年~ 2000 年城镇居民年人均可支配收入是农村居民的 2.59 倍, 年储蓄余额是 4.15 倍, 而且这种收入差距正在逐年扩大。城镇居民的经济实力和税收负担的能力远远高于农村居民, 而根据 1999 年全国个人所得税收入总额和人口数据测算, 城镇人均负担的个人收入所得税负担为 150 元左右, 比农村居民低 40~ 100 元, 出现了明显的收入与负担不对称的现象, 违背了 H-S 准则关于收入所得的公平与效率原则。

(二) 税法规定的应税项目的税收待遇不同

我国个人所得税的应税项目包括现金、实物和有价证券等, 共计 11 项。其税收待遇不同具体表现为: 一是工薪所得和劳务所得的税率不同。工薪所得适用 9 级超额累进税率, 最高边际税率 45%, 而劳务所得适用 20% 的比例税率及加成征收率, 劳务所得税负重于工薪所得的税负。二是个体工商户的生产经营所得和对企事业单位的承包、租赁所得的税率适用于 5 级超额累进税率, 最高边际税率 25%。三是稿酬所得税按 70% 征收, 实际税率为 14%。四是费用扣除项目不公平。国内人员的费用扣除标准是每月 800 元, 外籍人员的扣除标准是每月 4000 元, 相差悬殊, 而且各地的执行标准不同, 如广州为 1260 元, 深圳为 1500 元, 北京、上海为 1000 元。由于以上差别, 使不同的收入项目、不同地区的纳税人税收负担不同, 有违税收的公平原则, 也破坏了税收的严肃性。

(三) 有很大部分收入仍然未纳入纳税基

目前, 我国居民收入大致可以分为以下五个层次。其中大部分收入项目已经在个人所得税中加以规定, 但仍有一部分收入由于种种原因而没有得到课征, 而这部分收入正是形成收入差距的重要原因。

	收入项目	具体内容
1	工资和薪金收入	包括基本工资和浮动工资, 它属于居民个人固定的基本收入
2	奖金和福利收入	包括单位发放的奖金、津贴、实物、住房方面的福利、交通和通讯补助等, 即国外所称的附加福利收入
3	兼职收入	包括讲课费、劳务费、课题费、评审费、演出费、出诊费、会议费、出场费等
4	资本性收入	包括房租所得、股息、利息和红利所得
5	灰色收入	指法律上还未明确界定的收入
6	黑色收入	包括非法所得及地下经济收入

1. 附加福利收入。附加福利(Fringe Benefits) 是指由于雇

员已经提供或即将提供的服务而获得的货币工资和薪金以外的所有利益⁽¹⁾。如澳大利亚税法中控制的最主要的附加福利主要有:雇主提供车辆的私人使用;无息或低息贷款、雇员债务的免除;私人支出的支付免费食宿安排或食宿补贴;对远离家乡生活的津贴和折价产品或服务(包括乘机旅行)。对综合所得的任一因素的任何优惠都将引起无效率,因为资源会重新配置流向更受优惠的福利形式,从而造成税收对纳税人行为和决策的扭曲。对附加福利课税是要达到以下三个目标:

(1) 公平目标:一是横向公平,因为接受现金收入和实物收入的纳税人是平等的,因此,应该要求他们负担同样的税负。二是纵向公平,因为只有纳税人的真实收入(包括现金和附加福利收入)与其纳税负担同步增加,累进的个人所得税制才能起到有效的调节作用。如果对附加福利优惠而对现金收入征税,就会加剧收入的不平等现象。(2) 效率目标:一是部门间保持中性。如果对某种附加福利产品或服务进行税收优惠,实质上就是对提供这些产品或服务的部门提供补贴。这将会导致资源配置效率的扭曲和成本的增加。二是雇主间保持中性。因为不同的雇主提供附加福利的能力是不同的。如果不能平等地对待不同附加福利,就会有利于提供更优惠的附加福利产品或服务的厂商,而对另一些则是一种歧视或惩罚。(3) 管理目标。对附加福利进行综合征税可以有效地减少通过在现金收入和福利收入之间转移进行避税而造成的对税基的侵蚀,从而保持了个人所得税制的完整性和调节的有效性。

对附加福利进行课税符合H-S准则,它减少了对税基的侵蚀,最为主要的是体现了税制的公平原则。目前许多西方国家都对附加福利进行课税,不同的是美国等将其并入个人所得税中一起征收,而澳大利亚和新西兰则单独开征附加福利税(Fringe Benefits Tax, FBT),可以说都是H-S准则的具体运用。

目前在我国,雇主给雇员提供的附加福利主要有:公车私用;员工持股;免费食宿安排或食宿补贴;福利分房、公费装修;住房补贴;公费旅行;公费吃请;公费医疗;儿童入托等等。我国附加福利收入有以下几个方面的特征:一是附加福利在个人收入中的比重增大,工资性收入降低。根据国家统计局1999年对全国10个省市12000户高收入家庭的调查显示,在高收入家庭收入来源中,工资性收入占50.8%,经营性收入占37.8%,财产性收入占6%,第二职业收入占4%。有学者估算附加福利在个人收入中所占比重为15%左右⁽²⁾。实际上,不同行业的附加福利存在较大的差异。政府机关、垄断行业和利润率比较高的部门的附加福利比重较大,其他部门的附加福利比重较低。二是附加福利与地位、权力等因素联系紧密。调查同样显示,在城市高收入人群中,机关企事业单位的负责人占31%,专业技术人员占25.2%,合计超过56%。自由职业者占17.8%,商业服务人员8.5%,其他如生产设备操作人员和农林业生产人员占17.5%⁽³⁾。前者除了工资以外还可以享受单位提供的各种实物和服务补贴,而后者基本上没有这些隐形收入。由此可见,以工资薪金为基础的

个人收入所得税已经无法再发挥其基本的职能和作用了。由于大量的附加福利收入仍然没有纳入征税范围,造成了对税基的严重侵蚀,也加剧了居民之间的收入差距。

2、灰色收入和黑色收入。“地下经济”又被称为“隐性经济”,主要分两大类型:一是其所从事的生产经营活动本身是合法的,但因为逃避税收等原因没有从国家税收、工商、质检等部门获得相关的手续,如隐性就业的隐性收入(常说的灰色收入)、没有营业执照的经营行为、偷税、漏税等;另一大类是经济活动本身严重违法,如走私、贩毒、卖淫、黑社会、制假卖假等行为。“地下经济”是世界上每一个国家都要面对的问题。按照国家统计局的官方口径,我国“隐形经济”总量已经达到国民经济总量的10%,即每年约有1万亿元的规模。而学者们则更认为这一比例可能高达15%至20%,其总量可能达到1.5万亿至2万亿元⁽⁴⁾。长期以来,学者们对于应税所得是否应当具有合法性争论不休,按照H-S准则看,如果将合法收入以外的其他收入排除在税基以外,显然不符合税收的公平与效率原则。非法收入的取得本来就是通过不公平手段取得的,它既然已经逃避了法律的制裁,又不再加以税收上的控制,那么,就更加不公平了。按照H-S准则,这部分收入显然是增加了一部分社会成员的潜在消费能力,应当纳入征税范围,在法律认定之前,税务部门是无法对一项收入的合法性加以判断的。而且,在现实生活中,大量的收入是介于“合法”与“非法”收入之间的“灰色”收入。如果通过法律程序一一加以判断,那么,在效率上的损失是显而易见的。必然形成大量的税收流失。当然,对于非法收入应该依靠加强执法力度,从源头上堵住非法收入的来源渠道。但在目前法制不健全的社会主义初级阶段,社会处于转型时期,是否应该从税收的角度来加以弥补和补救呢?奇怪的是,在征收遗产与赠与税时,学者们对于社会成员遗产与赠与的合法性的争论反而很少。因此,在一项所得未被相关或司法部门确定为非法所得之前,税法和税务部门应当将其认定为合法所得并按照税法进行课税⁽⁵⁾。

3、资本得利收入。随着资本市场、房地产市场的发展,居民个人投资者的资本性所得不断提高,这些所得也成为引起收入分配差距扩大的重要原因之一。由于我国对于资本得利课税内容较少,收入比重较低,所以一直没有引起足够的重视。例如目前我国证券市场税收制度中,只对股票交易征收印花税,而对国库券、金融债券、企业债券、投资基金等的交易不予征税,此外对于有价证券的转让,没有相应的税种进行调节,这样对于不同的资本得利所负担的税收就产生了差别,有违税收的公平和效率原则。随着资本市场的发展,资本收益带来的收入会不断增加,从这种渠道获取收入的人也会不断增加,如果不用税收加以调节,那么收入差距会进一步拉大。

从以上分析看出,这些收入按照H-S准则,它们显然是有利于消费潜力的增加,应该纳入综合所得税的征税范围加以课征。但由于税收立法的滞后、观念的禁锢、征管手段的落后等因素的制约,这部分收入被漏征了,这使我国的个人收入

所得税没有体现出税收的公平原则和效率原则。个人所得税对人们的经济行为产生了较大的扭曲作用。其表现为:一是使人们在不同行业之间进行选择。那些个人所得税调节不利的行业,如政府部门、垄断行业甚至地下经济成为人们首选的行业,因为从这些部门取得的收入实质上税负很轻甚至不用纳税。二是使人们在地区之间进行选择。如东南沿海地区收入水平远远高于中西部地区,而费用扣除的标准也高于中西部地区,如果在相同的物价水平下,人们就会选择流向经济发达地区。事实也证明了这一点。正是由于税制的不完善,使纳税人行为产生了一定程度的扭曲,造成了社会经济福利的损失。

另一方面,在现行税制下,存在着税基被严重侵蚀的可能性。一是由于实行分类所得税制,单位可以通过编造项目分散支付,将个人收入化整为零进行避税。二是由于收入来源广泛、隐蔽性强,支付人不扣或少扣缴税收,纳税人不主动申报,逃税现象严重。三是个人所得税仍以筹集财政收入为主,税收的社会政策职能发挥不明显。税务部门没有足够的激励机制促进其最大限度地实现应收尽收,因此,远远不能发挥个人收入所得税的调节作用。四是收入调节受到地区限制。由于地方税务部门负责个人收入所得税的征收,如果严格地按照税法进行课税,就会在一定程度上导致人才的外流。所以它已经成为地方政府吸引和留住人才、吸引外资的一个潜在的措施。所以造成了各地在执行标准和执法尺度上的巨大差别。

三、我国个人所得税制度完善的方向

1. 统一城乡税制。由于城乡税制分割,使农民无法与城镇居民处在同一个起跑线上,使他们长期锁定在一种贫困状态之中。因此,要打破这种不平等的税制,最终改革的目标是使所有的纳税人享受同等的税收待遇。结合农村税费改革,取消农业税、农林特产税、契税、耕地占用税和主要面向农民征收的屠宰税以及各项不合理、不合法的收费,建立以土地使用税和所得税为主的农业税体系,对农民生产经营所得征收个人收入所得税。完善各种扣除项目和标准,对农民进行农业生产的各项投入进行必要的扣除。

2. 实行混合所得税制度。我国1980年开征个人收入所得税以来,一直实行分类所得税制,就是不同的收入项目适用于不同的税率。这种税制在个人收入来源小而单一的情况下还可以适用,而在收入来源日益广泛和复杂的当前,其弊端日益明显。因为它无法体现税收的公平和效率原则,不符合H-S对于收入所得的定义,所以应该采用更为合理的综合所得税制。在经济和社会转型时期,考虑到现有征管能力的制约,以综合所得税制和分类所得税制相结合的混合所得税制比较符合我国的实际情况。也就是说,对于经常性的收入所得,如工资、薪金、经营、劳务报酬、财产租赁和转让所得合并

统一征收,而其他如股息、利息、红利及偶然所得可以按次实行分类征收。

3. 扩大税基、细化扣除项目。在目前这种社会经济条件和收入差距下,应该考虑扩大税基的问题,将更多的个人收入纳入征税范围。特别是附加福利、资本得利收入以及大量难以确定的灰色收入纳入征税范围。同时要充分考虑个人收入中家庭养老、医疗、教育、社会保障、保险等方面的必要开支,细化扣除项目。同时,提高起征点,加大对高收入人群的收入调节力度。但现实的问题是这些收入难以测算、跟踪,受到征管能力的制约。但这毕竟是今后所得税制完善的方向,西方国家也有大量成熟的经验和作法可以借鉴。

4. 促进个人收入支付货币化、规范化和信用化。即个人所有来源的收入,无论是什么性质的收入,都应该尽量通过银行进行转账支付,难免使用现金。因为只要是现金支付就很难进行监控,难免偷、逃个人所得税现象的发生。因此,应该修改《税收征管法》和《银行法》的相关规定,以法律的形式来规范企业和个人的支付方式,以利于个人所得税的征收管理。

5. 改变税种管理权限。由于个人所得税要在全国内发挥调节作用,应该具有统一性和完整性,即统一的扣除标准和执法尺度,所以应该将个人所得税改为中央税,实行全国统一征收,这样更能体现调节的公平与效率原则。

综上所述,个人所得税改对于个人收入的再分配起着非常重要而关键的作用,各国的实践也已经证明,经过调节之后的收入差距会明显缩小。然而,这只是对于个人收入进行的第一次“削峰”,而“填谷”——也就是通过社会保障和社会救助等方式,对失去收入来源者和低收入者给予补助,才能更加有效地减缓社会收入分配不公的矛盾。

注 释

- ¹ 伏兰君. 解决当前收入差距问题的重点与对策[J]. 甘肃社会科学, 2003, (2).
^④ 郭庆旺, 鲁昕, 赵志耘. 公共经济学大辞典[S]. 经济科学出版社, 1999. 373.
^{④④} 锡德里克·桑福德主编, 邓力平. 成功税制改革的经验与问题——税制改革的关键问题. (2): 18.
^④ 计金标. 论我国个人所得税制改革的目标模式[J]. 财政研究, 1997, (5).
^④ 黄朗生, 孟庆欣, 程学斌, 曹子玮. 对城市高收入群体的调查用分析. 涉外税务, 2002, (3): 22-28.
^④ www.itzhzx.com
^⑧ 王玮. “非法所得”可以纳入征税范围吗?, 涉外税务 2001, (2).

参考文献

- [1] 哈维·罗森. 财政学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999. 325-330.
[2] 杨斌. 治税的效率与公平——宏观税收管理理论与方法研究[M]. 北京: 经济科学出版社, 1999.
[3] 杨斌. 税收学[M]. 北京: 科学出版社, 2003. 33-45.
[4] 张馨, 杨志勇, 郝联峰, 袁东. 当代财政与财政学主流[M]. 大连: 东北财经大学出版社, 2000. 142. 507.
[5] 宋生瑛, 罗昌财. 论对附加福利的课税——我国个人所得税完善的一个重要方向[J]. 涉外税务, 2001, (10): 5-7.
[6] 黄朗生, 孟庆欣, 程学斌, 曹子玮. 对城市高收入群体的调查用分析[J]. 涉外税务, 2002, (3): 22-28.
[7] The Taxation of Employee Fringe Benefits: report based on the proceedings of a seminar held in Florence, Italy, in 1993, during the 47th Congress of the international fiscal association, [R] Kluwer Law International, 1995.

〔责任编辑: 韩晓东〕